Public Service Commission of Canada

Commission de la fonction publique du Canada

Audit of Staffing File Documentation

A Report from the Public Service Commission of Canada

October 2005

Canada

Public Service Commission of Canada
300 Laurier Avenue West
Ottawa, Ontario K1A 0M7
Canada

Information: (613) 992-9562
Facsimile: (613) 992-9352

This Report is also available on our Web site at **www.psc-cfp.gc.ca**

Cat. No. SC3-111/2005
ISBN 0-662-69282-9

© Her Majesty the Queen in Right of Canada, represented by the Public Service Commission of Canada, 2005

106-01572/

Audit of Staffing File Documentation

A Report from the Public Service Commission of Canada

October 2005

All of the audit work in this report was conducted in accordance with the legislative mandate and audit policies of the Public Service Commission of Canada.

Table of Contents

Summary 2

Introduction 3
- Background 3
- Focus of the Audit 4

Observations 4
- Documentation for pre-assessment stage was adequate in most areas 4
  - The majority of statements of qualifications were adequate 5
  - Most files indicated that persons with priority status were considered 5
  - The rationales for without competition processes were inadequate in 15 percent of the files 6
  - Staffing notices did not make an offer of accommodation in some 20 percent of the files 6
- Assessment documentation needs improvement in some areas 7
  - The screening process was well documented 7
  - Assessment information for competitive processes was on file 8
  - Assessment information for without competition processes was inadequate in 38 percent of the files 9
  - Two-thirds of without competition files did not clearly demonstrate impartiality 10
  - Security clearance of the appointee was not on file 17 percent of the time 12
- The post-assessment stage was well documented 12
  - Eligibility lists were well administered 90 percent of the time 12
  - Some letters of offer were missing the references to professional conduct 13
  - The majority of appeal notifications was on file with an appropriate notice period 14

Improvements noted since 2002 Thematic Review on Staffing Values 14

Noteworthy staffing practices 15

Looking ahead to the new *Public Service Employment Act* 16

Conclusion 17

About the audit 18

Appendix A – Sample definition and distribution 20

Glossary 21

Summary

1. The staffing file is required to contain specific key documentation, as defined in the Public Service Commission's *Staffing Manual*. The *Staffing Manual* is based on the *Public Service Employment Act* (PSEA), the *Public Service Employment Regulations*, and other administrative sources. The documentation required on the staffing file is to ensure quality and completeness of the staffing process in the federal public service. The staffing file is one source of information indicating how merit and the associated values of competency, non-partisanship, representativeness, fairness, equity of access and transparency were respected in the selection process.

2. The focus of our audit was to assess the quality and completeness of documentation in staffing files and the extent to which improvements have occurred since the 2002 Thematic Review on Staffing Values: Competency and Fairness.

3. Our audit revealed that documentation on file has improved since the 2002 Thematic Review. However, we noted similar concerns about the quality of information associated with the without competition process during the assessment stage.

4. We reviewed a random sample of staffing files and found that, generally, the required documentation was on file for the pre-assessment and post-assessment stages of the selection process. We found inadequate or missing documentation mostly in the assessment stage.

5. We found that competitive processes were better documented than without competition processes. The rationale for the use of an appointment without competition was inadequate or missing in 15 percent of the files; the assessment was inadequate in 38 percent of the files; and in 66 percent of the without competition files, the signed statement of impartiality was missing. In these cases, we found that the selection board members and/or the manager did not demonstrate respect for the staffing values of fairness, competency and non-partisanship.

6. With the coming into force of the new PSEA, the Public Service Commission (PSC) will be less prescriptive as to the type of documentation kept on file in support of a staffing decision. Departments and agencies will still be required to maintain accurate information about their appointment system as a whole and about individual appointment decisions. They will need to respond to the criteria of investigation, monitoring and audit done internally or by the PSC. This information will also enable departments and agencies to explain decisions to candidates, and if necessary, to the Public Service Staffing Tribunal.

Introduction

Background

7. The public interest of Canadians is served by a staffing system that ensures that appointees are competent to perform the prescribed duties of their job, that they are representative of Canadian society, and that the selection decision has been made in a non-partisan way. Processes that are conducted in a fair, equitable and transparent manner further support the staffing system.

8. One of the central components of the staffing system is the staffing file, which sets out the decision-making process for an appointment to or within the public service. The staffing file is required to contain specific key documentation, as defined in the Public Service Commission's *Staffing Manual*. The *Staffing Manual* is based on the *Public Service Employment Act* (PSEA), the *Public Service Employment Regulations*, and other administrative sources. The purpose of documentation on file is to support the selection decision and to help monitor staffing activities.The staffing file should contain specific key documentation, as required by the Public Service Commission (PSC), and indicate how merit and the associated values of competency, non-partisanship, representativeness, fairness, equity of access and transparency were respected in the selection process.

9. Having this documentation responds to the requirement to uphold merit and the associated values. The presence and adequacy of the documentation on file can be used as an indicator of the quality and completeness of staffing processes in the public service.

10. Previous studies undertaken by the PSC have reported concerns related to documentation found on staffing files. Specifically, the 2002 Thematic Review on Staffing Values: Competency and Fairness identified numerous key documents that were missing from the staffing files. Overall, 51 percent of the files reviewed had one or more key documents missing. The 2002 Thematic Review concluded that these deficiencies cast doubt on the application of the merit principle. Strengthening the adequacy of staffing documentation would help improve accountability and reporting, ensuring the protection of the merit principle and the associated values.

11. Looking to the future, the new *Public Service Employment Act*, which is expected to come into force in December 2005, and the associated PSC Appointment Framework, will require departments and agencies to document their staffing decisions. While the PSC will be less prescriptive, it will continue to expect departments and agencies to ensure that staffing files contain accurate information, provide a fair and reliable representation of staffing activities and are available for investigation, monitoring and audit purposes.

Focus of the Audit

12. The focus of the audit was to assess the quality and completeness of documentation in staffing files and the extent to which improvements have occurred since 2002.

13. We selected a random sample of 173 staffing files from 33 departments and agencies for the months of May, September and October 2004. The sample included 94 competitive appointment processes and 79 without competition processes, as shown and defined in **Appendix A**.

14. We communicated with the corporate Chief of Staffing or another designated departmental or agency staffing officer. We shared our findings with these officials once the review of their files was complete and, where necessary, we discussed any follow-up information or documentation.

15. Further details are presented in **About the Audit** at the end of this report.

Observations

16. The PSC has developed documentation requirements in its *Staffing Manual* to ensure and promote the selection of individuals based on merit. The selection process may be broken down into three stages, each of which has associated documentation:

- pre-assessment;
- assessment; and
- post-assessment.

Documentation for pre-assessment stage was adequate in most areas

17. Once a need has been identified to staff a position, a number of steps must be completed prior to the selection of an individual. The pre-assessment stage includes the following:

- preparing the statement of qualifications;
- considering employees with priority status;
- when necessary, providing a rationale for a without competition process; and
- notifying potential candidates of the selection process.

The majority of statements of qualifications were adequate

18. Before staffing a position, the manager must determine the qualifications required for appointment. These qualifications must be based on the work and the context in which it is to be performed. The PSC Standards for Selection and Assessment stipulate minimum requirements, such as the minimum level of education and occupational certification. The statement of qualifications establishes the basis for the assessment, which allows the selection board members to determine if individuals are qualified according to merit.

19. We expected to find a statement of qualifications for each appointment. We also expected the statement of qualifications to clearly outline the position's qualifications and to be consistent with the work to be performed and the PSC Standards for Selection and Assessment.

20. We found 164 or 95 percent of the selected sample of 173 files to have an adequate statement of qualifications. Two files did not contain a statement of qualifications and seven were inadequate. The seven were inadequate with respect to the requirement for education, experience, knowledge, language and/or security. In addition, four of these seven cases were not adequate as a basis for selection as they were not consistent with the work description and/or the PSC Standards for Selection and Assessment.

21. An inaccurate statement of qualifications could result in a non-meritorious appointment. For example, in a promotion without competition for an economist (ES classification) position, the education factor on the statement of qualifications was: "Graduation from a recognized university with a degree in agriculture, science or economics." However, the PSC Standards for Selection and Assessment for ES positions require "graduation with a degree from a recognized university with acceptable specialization in economics, sociology or statistics." The appointee may not be suited or qualified to carry out the responsibilities of the job if the required competencies for the position are not met.

Most files indicated that persons with priority status were considered

22. Persons with priority status are entitled to be considered during certain staffing processes, prior to the positions being offered to other individuals. Priority status is given to employees for a variety of reasons, e.g., those who have been affected by workforce adjustment or are on long-term leave and whose jobs were no longer available. The PSC maintains an inventory of employees with priority status and both the PSC and departments and agencies are responsible for considering priority employees as part of the staffing process. Once the inventory has been reviewed and priority employees considered, the PSC issues a clearance number that allows the department or agency to proceed with its staffing activity.

23. Our sample included 90 appointments where we expected to find a PSC priority clearance number. Almost all (97 percent) had a clearance number issued. This indicates that departments and agencies, according to the documentation on file, were considering priority employees, as required, and were receiving clearance numbers.

24. From a fairness and equity of access perspective, it is important that employees who are affected by priority conditions have the assurance that they will be given due consideration for reappointment. From an affordability and efficiency perspective, priority employees can be appointed immediately and are often trained, qualified and familiar with the government and its services.

The rationales for without competition processes were inadequate in 15 percent of the files

25. When the hiring manager chooses to staff a position without competition, a justification or a rationale for the use of this process is expected to be documented on the file.

26. We found that 12 of the 79 without competition files did not contain an adequate rationale for the use of this process. Six of the 12 files did not have a rationale at all. The other six did not provide enough information to adequately justify the manager's choice to use the without competition option. In particular, having the rationale on file is a good practice when promotions are involved. However, of the nine promotion files we reviewed, four did not have an adequate rationale on file.

27. In our view, the value of equity of access has not been respected in 15 percent of the without competition processes. In these cases, there is little evidence on file that the managers' decisions to use without competition processes were based on a full consideration of the organization's needs or its employees' capacities and career interests.

Staffing notices did not make an offer of accommodation in some 20 percent of the files

28. The staffing notice, or poster, is the mechanism used to inform potential candidates of immediate or anticipated vacancies in open and closed competitions. The notice must provide enough information to enable individuals to decide whether they are eligible and interested in applying for the position. The notice must be posted in both official languages, where and when required.

29. It is also imperative that there are no unnecessary barriers to employment opportunities within the public service for both employees and outside applicants. All notices for jobs open to the public must include a statement that informs candidates that they are entitled to accommodation measures during the assessment stage. This is also true for internal job postings.

30. A lack of appropriate information on the staffing notice can have a significant impact on attracting potential candidates and providing equity of access to employment opportunities in the public service.

31. Our sample included 88 appointments that required a staffing notice and we expected each to provide candidates with the necessary information. All files included such notice. However, two of them did not indicate the tenure of the position, and another two did not clearly state the area of selection.

32. Furthermore, we found that some 20 percent of the notices did not indicate that candidates were entitled to accommodation measures. In our view, this missing information could reduce the potential pool of candidates. Equity of access to employment is an integral part of the merit principle and persons requiring accommodation could feel disadvantaged if they are not made aware that accommodation is available. Barriers to access must be removed to ensure that anyone interested in a career in the public service has equal opportunity to apply and be assessed fairly.

33. In our opinion, the pre-assessment stage was well documented on most files. Managers must be careful in writing appropriate statements of qualifications and must pay particular attention in documenting their reasons for using a without competition process. In the pre-assessment stage, equity of access could be at risk when using a without competition process and when the staffing notice does not inform potential candidates about the availability of accommodation measures.

Assessment documentation needs improvement in some areas

34. The assessment stage of the staffing process involves gathering sufficient information to assess the individual's competencies to perform the duties of a position. It must be accomplished in a fair, equitable and transparent manner. The assessment stage includes the following:

- screening of candidates' applications;
- assessment of candidates against competencies;
- impartiality of board members; and
- confirmation of the conditions of employment and language requirements.

The screening process was well documented

35. Screening means reviewing the candidates' applications to determine which ones possess the required qualifications. It is done by matching the qualification(s) from the statement of qualifications with the information found on the application. Where candidates do not sufficiently demonstrate a qualification or a combination of qualifications, they may be eliminated from further consideration. Inappropriate screening can have an impact on the efficiency, effectiveness and outcome of a selection process.

36. In our sample, 106 or 94 percent of the 113 appointments that required an application had one on file. Overall, the documentation supported the screening process, although it was not clear for three appointments if the applications were received on time.

37. In six cases, the screening documentation by the selection board was not on file. Four of these cases involved very specific job requirements for which the departments or agencies had authority to maintain and appoint from an inventory of candidates from outside the public service. In all four cases, it was not clear how the appointees were drawn from the inventory of candidates or how the screening was carried out.

Assessment information for competitive processes was on file

38. Assessments must be conducted in a fair, equitable and transparent manner to ensure a non-partisan and competent public service. Documentation in the staffing file must clearly demonstrate the results of the assessment process and that individuals are qualified for the job.

39. Assessment information can include interviews, samples of previous work, simulation/situational exercises, written tests, assessment centres, review of past accomplishments and experience.

40. We expected the staffing files to contain sufficient and appropriate assessment information to support the appointment decision.

41. We examined the assessments of 94 open and closed competitive processes. In more than 90 percent, we found that the processes were adequately documented to support appointment decisions.

42. In the remaining assessments, we found that documentation was incomplete, missing, or erroneous. In two closed competition files, as illustrated in **Exhibit 1**, we found that an inadequate assessment could jeopardize the merit principle.

Exhibit 1: Inadequate assessment could jeopardize the merit principle

For two closed competition processes, the documentation on file demonstrated that the hiring manager had a pre-determined passing mark for each ability factor on the statement of qualifications. Each candidate had to achieve the passing mark for each factor in order to be considered fully qualified for the appointment.

In both files, we found that one or more candidates failed one of the ability factors. However, they were rated as fully qualified by the selection board and were placed on the eligibility list for future appointment. Both candidates were subsequently appointed.

In our view, the fact that these departments appointed candidates who did not demonstrate that they met the stated qualifications for the position had an impact on the staffing value of competency.

Both of these cases were referred to the PSC Investigations Branch.

43. After the assessment decisions are made, the results are expected to be communicated to candidates. In most files we reviewed, we noted that candidates were notified of the results of their standing in a competitive process.

44. However, the active offer of feedback to candidates who were disqualified at various points during the assessment process requires improvement. We found that 19 percent of files were missing this information. This is an important step in the process. It provides the opportunity for candidates to obtain feedback on their performance and resolve any questions about the competitive process. This may alleviate concerns and avoid the need for subsequent formal recourse. Post-selection feedback also offers an avenue for constructive dialogue on how a candidate engages in the competitive process as well as areas that need improvement in order to attain a given level or position.

Assessment information for without competition processes was inadequate in 38 percent of the files

45. In without competition processes, managers have to prepare an assessment of the candidates, usually based on their qualifications and performance against the statement of qualifications or standards of competence. Managers have the option of using assessment methods similar to those available for competitive processes; the results become part of the overall assessment. These assessments are expected to be adequately documented on the file.

46. Of the 77 without competition appointments we examined, 48 or 62 percent had adequate assessments of the appointees on file. However, 29 or 38 percent of the appointments did not have adequate assessments, as illustrated in **Exhibit 2**.

Exhibit 2: Adequacy of assessments in without competition selection processes by appointment type

	Others*		Named Referral		Incumbent-based		Promotion		Reclassi-fication		Total* Without Competition	
Adequate assessments	12	75%	7	70%	3	50%	4	44%	22	61%	**48**	**62%**
Inadequate assessments	4	25%	3	30%	3	50%	5	56%	14	39%	**29**	**38%**
Total	16*	100%	10	100%	6	100%	9	100%	36	100%	**77***	**100%**

* Two appointments without competition did not require an assessment as the processes were for reappointment of an individual previously found to be qualified. See Appendix A.

Source: PSC Audit Branch, Staffing File Review Database

47. Five or 56 percent of the promotions without competition did not have an adequate assessment. In each case, the employees were not fully assessed against the statement of qualifications.

48. Furthermore, half of the incumbent-based appointments did not have any assessment on file. Without an adequate assessment, we were unable to determine if incumbents had been promoted based on their qualifications.

49. We were also concerned about the quality of assessments for the named referral processes. These appointments are of individuals from outside the public service where the hiring manager already knows the appointee. In each of the three files that we found to be inadequate, the documentation on file did not demonstrate that the individual was assessed fully against the statement of qualifications. In one case, a two-line e-mail represented the assessment. Without an adequate assessment on file, in our opinion, the manager is open to allegations of not only biased and unfair staffing, but of personal favouritism.

50. For reclassification processes, we found many assessments that were either not on file or were limited to one line. The PSC's *Staffing Manual* indicates that the candidate must be assessed prior to appointment without competition. In our opinion, the simple statement of "meets" against the statement of qualifications or standard of competence is not adequate to sufficiently support such an appointment decision. Of the 36 reclassification files, 14 or 39 percent did not meet our expectation by indicating how the appointee met the qualifications of the reclassified position.

51. Without competition processes are a valid and effective means for staffing a position. However, assessments must be complete and accurate to clearly demonstrate that the best qualified individual is being appointed to the job. It is critical that the appointee's competencies be adequately documented to show that the merit principle has been upheld.

Two-thirds of without competition files did not clearly demonstrate impartiality

52. Selection board members must attest to their impartiality and ability to participate objectively in a selection process. The PSC *Staffing Manual* requires all persons participating on screening and selection boards to attest to their impartiality by signing the Signed Statement of Persons Present at Boards form. In doing so, board members attest that they:

- have the necessary competencies to ensure a fair assessment of the candidate's qualifications;
- have the language proficiency required to permit effective communication in the official language of the candidate's choice;
- were not in a conflict of interest situation; and
- were able to carry out their responsibilities in a fair and just manner.

53. The impartiality statement applies to every assessment. This requirement provides an opportunity for board members and/or the manager to carefully consider the impartiality of the appointment decision. This signed statement of impartiality must be on file and is one indicator that the appointment decision is being made objectively, free from personal favouritism.

Personal Favouritism in Staffing

Within the federal public service's staffing and recruitment process, personal favouritism involves an inappropriate action or behaviour by a public servant who, by using knowledge, authority or influence, provides an unfair advantage or preferential treatment to: 1) a current employee or 2) a candidate for employment in the public service, for personal gain (benefit) and contrary to the good of the organization.

54. Our sample included 171 appointment types that required an assessment and, therefore, a signed statement of impartiality. We found 58 appointments that did not have the required signed statement of impartiality on file.

55. Of the 58 cases, 49 or 84 percent were for without competition processes. That is to say, 49, or 64 percent, of the 77 without competition processes did not have a signed statement of impartiality on file. The most notable non-compliances were appointments made by incumbent-based and named referral, as illustrated in **Exhibit 3**.

Exhibit 3: Statement of impartiality for without competition processes

	Others*		Named Referral		Incumbent-based		Promotion		Reclassification		Total* Without Competition	
On file	7	44%	2	20%	1	17%	4	44%	14	39%	**28**	**36%**
Not on file	9	56%	8	80%	5	83%	5	56%	22	61%	**49**	**64%**
Total	16*	100%	10	100%	6	100%	9	100%	36	100%	**77***	**100%**

* Two appointments without competition did not require an impartiality statement as the assessment was already done because the processes were for reappointment of an individual previously found to be qualified. See Appendix A.

Source: PSC Audit Branch, Staffing File Review Database

56. When the impartiality statement is not on file, managers are leaving themselves open to allegations of potentially unfair and biased selection decisions. Without competition processes have been signalled as high-risk areas in other PSC audits, such as in the cases of the 2004 audit of the Military Police Complaints Commission and the 2005 audit of the Commission for Public Complaints Against the RCMP. In our opinion, the need for a statement to attest to the impartiality of the decision being made by the selection board members is one critical element to support an objective selection process.

Security clearance of the appointee was not on file 17 percent of the time

57. Conditions of employment are qualifications that are not assessed but must be met or demonstrated by the individual prior to appointment. All positions have an associated security level and some may have additional conditions, such as a medical suitability. Also, every position has associated with it a language profile; appointees must meet or, in some cases, demonstrate the ability to meet this language requirement upon appointment.

58. Persons to be appointed must satisfy the conditions of employment and the language requirements associated with the position. Persons who do not meet these conditions and language requirements cannot be appointed, no matter how well qualified they are otherwise.

59. We expected to find confirmation on file that the appointee met all the conditions of employment and the language requirements associated with the position.

60. We found 29 files or 17 percent out of a total of 173 that did not demonstrate that the appointee met the security condition of employment. Of the sample, we found six files that did not demonstrate that the appointee met the language requirement of the position.

61. In our opinion, documentation on file for the assessment stage, more specifically for the without competition processes, needs improvement. Each assessment must be adequately documented in order to ensure that merit and the associated values are upheld.

The post-assessment stage was well documented

62. Once the assessment is complete and the qualified person has been selected, there are a number of steps to confirm the appointment. Documentation in the post-assessment stage includes the following:

- establishing an eligibility list, when necessary;
- preparing a letter of offer or instrument of appointment; and
- posting a notice of right to appeal, when necessary.

Eligibility lists were well administered 90 percent of the time

63. An eligibility list is a document that lists, in order of merit, the names of qualified candidates resulting from a competitive process. The list serves as the basis for appointment.

64. Of 94 appointments that required an eligibility list, we found 10 to be inadequate. There were three reasons for their inadequacy: the list was missing from the file; candidates were put on the list but did not qualify; and non-Canadian candidates were placed ahead of Canadians.

65. In competitive processes open to the public, the correct order of merit for qualified candidates on an eligibility list is war veterans, war veterans not in receipt of a pension or survivors of war veterans, Canadian citizens, followed by non-Canadians. In one case we reviewed, a non-Canadian was placed on an eligibility list ahead of Canadian citizens. All candidates on this eligibility list were subsequently offered positions, so the actual error of placement did not have any impact. However, if the department had made offers to the non-Canadian while Canadians were still on the list, the results would have contravened the current *Public Service Employment Act* and could have been referred to the PSC Investigations Branch, and the appointments may have been revoked.

Some letters of offer were missing the references to professional conduct

66. The letter of offer is the official appointment document. It contains standardized and specific requirements that refer to various conditions that apply to the appointment. Three of the most important references in relation to professional conduct are the *Values and Ethics Code for the Public Service*; the submission of a Confidential Report of all outside activities, assets and direct and contingent liabilities that might give rise to a conflict of interest with respect to the appointee's official duties; and, for new appointees to the public service, the requirement to take the Oath or Solemn Affirmation. We expected to find a signed letter of offer for each appointment containing the conditions and requirements that apply to that appointment.

67. The entire sample of 173 appointments required and had a letter of offer on file, 16 of which were not appropriately signed. While we found the majority of letters of offer to be complete and adequate, three of the most commonly missing requirements were the references to the *Values and Ethics Code for the Public Service*, Confidential Report and Oath or Solemn Affirmation.

68. We found 10 letters of offer without reference to the Code. In our view, this could affect the requirement for the appointee to fully recognize and be guided by the Code. It plays an integral role in the federal government, and it is essential to the values of the public service that all new and existing employees have access to and have read the Code.

69. The reference to the Confidential Report and the associated requirement to complete it within 60 days from appointment was missing from 24 percent of the letters of offer. In our view, this omission in the letter of offer does not commit the appointee to identifying situations that may put them in a conflict of interest.

70. Finally, the reference to the Oath or Solemn Affirmation was missing from 40 of the 62, or 65 percent, new appointments to the public service.

71. The letters of offer should make references to the *Values and Ethics Code for the Public Service*, Confidential Report and Oath or Solemn Affirmation. These are important elements of the professional conduct that is required for all public servants.

The majority of appeal notifications was on file with an appropriate notice period

72. The appeal process is a means for ensuring that staffing decisions in the public service are taken in a fair, equitable and transparent manner, free from personal favouritism, and contribute to the selection of competent individuals in a manner that is consistent with the various legislative requirements. It gives candidates the opportunity to be heard, the manager and/or selection board members the opportunity to explain decisions and the means for corrective action to take place, if required. We expected to find on file a notice of right to appeal with a valid notice period for appointments made from within the public service.

73. We found that in the majority of appointments a notice was given with an appropriate notice period. Of the 102 appointments requiring a notice, three percent were not adequate. One case did not have an appropriate notice period and two had no notice on file. The notice of right to appeal is central to the functioning of the appointment process. According to the documentation on file, departments and agencies were providing adequate notice within appropriate timelines.

74. We found the post-assessment stage to be well documented, although we did find some letters of offer without references to professional conduct.

Improvements noted since 2002 Thematic Review on Staffing Values

75. Part of our audit objective was to assess improvement since the 2002 Thematic Review on Staffing Values: Competency and Fairness. The Thematic Review examined the content of staffing files as part of an overall review of the two staffing values of competency and fairness. The results were based on a staffing file review, an employee survey and interviews with union representatives, managers and human resources specialists.

76. The methodology for the current audit was based solely on a file review, including follow-up with departmental and agency representatives, and assessed the quality or adequacy of the required documentation.

77. The 2002 Thematic Review identified required documents that were missing from staffing files, such as the statement of qualifications, candidate's application, assessment and Signed Statement of Persons Present at Boards. We compared our findings with the 2002 Review's key results as illustrated in **Exhibit 4**.

Exhibit 4: Comparison between the 2002 Thematic Review's key results and our current audit

	Documentation on file as per the 2002 Thematic Review	Documentation on file as per our audit	
			improvement
Statement of qualifications	92%	99%	+ 7%
Candidate's application	75%	94%	+ 19%
Assessment	78%	97%	+ 19%
Signed statement of impartiality	80%	66%	- 14%
Notice of the right to appeal	93%	98%	+ 5%

78. We noted significant improvements in the documentation of staffing files since the 2002 Thematic Review. Human resources officials have ensured that the required candidate's application and the assessment are on file. We found, however, that human resources officials and managers paid less attention to the signed statement of impartiality being on file, in particular for without competition processes.

79. In our view, the improvement in required documents on file indicates that human resources officials and managers have paid more attention to the importance of maintaining documentation to support a staffing decision.

Noteworthy staffing practices

80. A number of departments and agencies have adopted administrative techniques that improve the accuracy and quality of the required documentation as well as the staffing processes.

81. For example, a number of departments and agencies had on file a well developed and implemented checklist. A checklist offers human resources officials, managers and auditors a quick reference point to clearly identify which documents were required for which appointment type.

82. One department had on file a summary of activities undertaken during the competitive process up to the point of the final selection board report. This document provided background to the process, as well as the details that would be important to monitoring activity. While creating such a document might take some time, it does add value to the staffing file.

83. Another department had made proactive use of technology to keep employees informed of results of competitions, as well as the stage the process had reached. This technology provides open and transparent access to staffing activities and the decision-making process.

84. One department took the opportunity to provide prompt feedback to candidates who had been disqualified. The letters sent by the department indicated on which dates the manager would be available for discussion. This practice encourages candidates to seek such feedback so that it is a positive learning experience.

Looking ahead to the new *Public Service Employment Act*

85. In December 2005, the new *Public Service Employment Act* is expected to come into force, along with the associated PSC Appointment Framework. Compared with the current legislation and framework, the new ones are less prescriptive with respect to procedures and documentation requirements.

86. In exercising the staffing authority delegated by the PSC, deputy heads must adhere to the new *Act* and to the policies established by the PSC. They must maintain sufficient and appropriate documentation about their staffing system as a whole and about individual staffing actions, to demonstrate that the statutory requirements are met and the underlying staffing values are respected. For example, departments must obtain a priority clearance number to indicate that persons with a priority status have been duly considered before others.

87. Under the new *Act*, departments and agencies will be required to establish the essential qualifications to fill a position. We would expect the essential qualifications specified to be on file. In addition, departments and agencies may propose additional qualifications that are an asset for their current or future needs. It is expected that, in most cases, departments and agencies will use human resources planning based on business planning to enable them to identify their current and future human resources needs. In such cases, we would expect any additional qualifications to also be on a staffing file, along with a reference to the human resources plan that identified such needs.

88. Departments and agencies will identify their own documentation requirements to meet their particular needs. Deputy heads may request additional documentation for their own monitoring purposes to satisfy themselves and others that they are fulfilling their delegated staffing responsibilities. Managers will want to maintain documentation to enable them to explain to employees, applicants, PSC auditors and investigators, as well as to the Public Service Staffing Tribunal, how their appointment decisions are in accordance with the statutory and the PSC requirements.

89. At a minimum, the PSC has specified the following documents to be maintained by departments and agencies:

- instruments of sub-delegation;
- a rationale for each non-advertised process;
- reasons for appointment decisions and offers of appointment;
- notifications of persons being considered or proposed for appointment, or appointed; and
- the reasons for a revocation, its effective date and other relevant information.

90. Departments and agencies must maintain these documents, which provide evidence of respect for the staffing values, for a period of five years. This will enable them to provide assurance that the integrity of the staffing system is being upheld.

Conclusion

91. Our audit revealed that the required documentation is generally on file and this represents an improvement since 2002. We noted some weaknesses in the quality or adequacy of the documentation, mostly during the assessment stage of the without competition processes.

92. The rationale for using a without competition process is essential to ensuring that managers have considered all potential candidates within a given area of selection so that no person's opportunity has been negatively impacted by that process. Likewise, an adequate assessment of candidates is critical to ensuring that they meet the requirements set out in the statement of qualifications or standards of competence. Without an adequate assessment on the file, the selection board members or the manager have not demonstrated that the candidate is fully qualified or competent to fulfil the expectations of the position. Finally, the absence of the impartiality statement on over half of the without competition processes represented a gap in the overall adequacy of these appointments. This statement provides a means for managers and board members to clearly demonstrate their non-partisanship and impartiality in making the staffing decisions.

93. The new *Public Service Employment Act* is less prescriptive in its requirements for substantiating staffing processes and decisions. Managers will nonetheless be required to explain their staffing decisions. Departments and agencies will also need to decide what documents they require to meet their own internal monitoring responsibilities.

About the audit

Objective

The focus of the audit was to assess the quality and completeness of documentation in staffing files and the extent to which improvements have occurred since 2002.

Scope and approach

We selected a random sample of 173 staffing files from the months of May, September and October 2004. The sample included 94 appointments with competition and 79 without competition, as shown and defined in **Appendix A**.

Our selected files came from 33 departments and agencies, covering internal and external, specified-period (term) and indeterminate (permanent), competitive and without competition processes. We excluded from our sample appointment types currently being audited by the PSC, namely casual, student and acting executive group appointments.

We communicated with the corporate Chief of Staffing or another designated departmental or agency staffing officer. We engaged in discussion with the departmental and agency contacts once the review of their files was complete, and allowed them to bring forward missing information or documentation.

Criteria

We adopted our criteria from the PSC Staffing Manual, Chapter 8. We expected the staffing file to contain the required documentation. More precisely, we expected:

- a statement of qualifications for each appointment to clearly outline the position's qualifications and to be consistent with the work to be performed and the PSC Standards for Selection and Assessment;
- where required, to find a PSC priority clearance number;
- for without competition selection processes, to find a rationale on file for the use of this selection process;
- the staffing notice to provide candidates with the required information;
- where required, to find the candidate's application, and, in addition, for competitive processes, to find information to support the screening decisions;

- for competitive and without competition processes, sufficient and appropriate assessment information to support the appointment decision;
- a signed statement of impartiality (referred to as a Signed Statement of Persons Present at Boards) for each appointment type that required an assessment;
- a confirmation to indicate that the appointee met the conditions of employment and the language requirements associated with the position;
- for competitive processes, an eligibility list;
- a letter of offer for each appointment to contain the terms and conditions that applied to the appointment; and
- a valid notice of appeal, with an appropriate notice period for appointments made from within the public service.

Audit Team

Acting Vice-Presidents, Audit Branch:
Daphne Dolan, Kathryn Elliott

Director General, Audit Operations:
Michael Corber

Audit Manager:
Denise Coudry-Batalla

Auditors:
Lauren Jeffs, Kris Trottier

Appendix A – Sample definition and distribution

Definition and distribution of the random sample by appointment type

Appointment types		Total in sample
With Competition: appointments made by a competitive process		**94 (54.3%)**
Closed competition	A competition open only to persons employed in the public service.	42
Open Competition	A competition in which persons not employed in the public service are eligible to be considered for appointment. Persons already employed in the public service may also apply.	52
Without Competition: appointments made without holding a competition, and based either on individual or relative merit		**79 (45.7%)**
Promotion without competition	Promotion of a candidate without holding a competition.	9
Reclassification	Appointment of an employee to their reclassified position.	36
Incumbent-based	Promotion of an employee within an occupational group in which positions are classified according to the qualifications of the incumbent.	6
Other	Includes appointments of persons with priority status (7) and appointments made under set programs (9).	16
Named referral	Appointment of a candidate from outside the public service, made without competition and under certain circumstances.	10
Reappointment	Includes two types: term reappointment (extension) (1) and reappointment made through the Management Trainee Program (1) (previously assessed at outset of initial appointment).	2
Total in sample		**173 (100.0%)**

Source: PSC Audit Branch, Staffing File Review Database

Glossary

Staffing values

Results values

Competency: Attributes which ensure that public servants are qualified to carry out their public service duty.

Non-partisanship: Employees are appointed and promoted objectively, free from political or bureaucratic patronage.

Representativeness: The composition of the public service reflects that of the labour market.

Process values

Fairness: Decisions are made objectively, free from political or bureaucratic patronage; practices reflect the just treatment of employees and applicants.

Equity of access: Equal access to external and internal employment opportunities; practices are barrier-free and inclusive.

Transparency: Open communication with employees and applicants about resourcing practices and decisions.

Individual merit

In an individual merit process, a person is assessed against a standard of competence, rather than the competence of other persons.

Relative merit

In a relative merit process, a person is assessed along with other candidates, found qualified for a position, and ranked in order of merit.

Commission de la fonction publique du Canada
Public Service Commission of Canada

Vérification de la documentation des dossiers de dotation

Rapport de la Commission de la fonction publique du Canada

Octobre 2005

Canada

Commission de la fonction publique du Canada
300, avenue Laurier Ouest
Ottawa (Ontario) K1A 0M7
Canada

Renseignements : (613) 992-9562
Télécopieur : (613) 992-9352

Le présent rapport est également disponible sur notre site Web à l'adresse suivante : **www.psc-cfp.gc.ca**

N° de catalogue : SC3-111/2005
ISBN 0-662-69282-9

© Sa Majesté la Reine du chef du Canada, représentée par la Commission de la fonction publique du Canada, 2005

Vérification de la documentation des dossiers de dotation

Rapport de la Commission
de la fonction publique du Canada

Octobre 2005

Tous les travaux de vérification pour le présent rapport ont été exécutés conformément au mandat législatif et aux politiques de vérification de la Commission de la fonction publique du Canada.

Table des matières

Résumé 3

Introduction 4
Contexte 4
Objectif de la vérification 5

Observations 5
La documentation relative à l'étape de la préévaluation était adéquate dans la plupart des cas 5
La majorité des énoncés de qualités étaient appropriés 6
La plupart des dossiers indiquaient que les personnes ayant le statut de bénéficiaire de priorité ont été prises en compte 6
La raison d'être des processus sans concours était inadéquate dans 15 p. 100 des dossiers 7
Les avis de dotation n'offraient pas de mesures d'adaptation pour répondre aux besoins particuliers dans presque 20 p. 100 des dossiers 7
La documentation relative à l'évaluation doit être améliorée dans certains domaines 8
Le processus de présélection était bien documenté 9
L'information relative à l'évaluation des processus par voie de concours était au dossier 9
L'information sur l'évaluation des processus sans concours était inadéquate dans 38 p. 100 des dossiers 11
Les deux tiers des dossiers de processus sans concours ne contenaient pas de déclaration témoignant de l'impartialité 12
L'autorisation de sécurité de la personne nommée n'était pas au dossier dans 17 p. 100 des cas 14
L'étape de la postévaluation était bien documentée 14
Les listes d'admissibilité étaient bien administrées dans 90 p. 100 des cas 15
Dans certaines lettres d'offre, il manquait des références à l'éthique professionnelle 15
La plus grande partie des avis d'appel étaient au dossier et comprenaient une période de préavis appropriée 16

Améliorations notées depuis l'étude thématique sur les valeurs en dotation de 2002 17

Pratiques de dotation dignes de mention 18

Vers la nouvelle *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* 19

Conclusion 21

À propos de la vérification 22

Annexe A - Définition et distribution de l'échantillon 24

Glossaire 25

Résumé

1. Le dossier de dotation doit contenir des documents clés tels qu'ils sont définis dans le Manuel de dotation de la Commission de la fonction publique du Canada. Le Manuel de la dotation se fonde sur la Loi de l'emploi dans la fonction publique (LEFP) et du Règlement connexe et d'autres documents administratifs. Ces exigences en matière de documents assurent la qualité et l'intégralité du processus de dotation dans la fonction publique fédérale. Le dossier de dotation est une source d'information qui indique si le mérite et les valeurs de dotation connexes que sont la compétence, l'impartialité, la représentativité, la justice, l'égalité d'accès et la transparence ont été respectés au cours du processus de sélection.

2. La vérification a porté précisément sur la qualité et l'intégralité de la documentation que l'on trouve dans les dossiers de dotation et la mesure dans laquelle des améliorations se sont produites depuis l'Étude thématique de 2002 sur les valeurs en dotation : compétence et justice.

3. La vérification a révélé que la documentation au dossier s'était améliorée depuis l'étude thématique de 2002. Cependant, nous avons noté à l'étape de l'évaluation les préoccupations similaires au sujet de la qualité de l'information sur les processus de nomination sans concours.

4. Nous avons examiné un échantillon aléatoire de dossiers de dotation, ce qui nous a permis de conclure que, généralement, la documentation requise pour les étapes de la préévaluation et de la postévaluation se trouvait au dossier, mais que celle qui concernait l'étape de l'évaluation était inadéquate ou incomplète.

5. Nous avons remarqué que les processus de nomination par voie de concours étaient mieux documentés que ceux sans concours. La justification du recours à une nomination sans concours manquait ou était inadéquate dans 15 p. 100 des dossiers; l'évaluation était inadéquate dans 38 p. 100 des dossiers et, dans 66 p. 100 des dossiers des processus de nomination sans concours, il manquait la déclaration signée relative à l'impartialité. Dans ces cas, nous avons découvert que les membres du jury de sélection ou les gestionnaires n'avaient pas fait preuve de respect à l'égard des valeurs de dotation que sont la justice, la compétence et l'impartialité.

6. Avec l'entrée en vigueur de la nouvelle LEFP, la Commission de la fonction publique (CFP) sera moins directive quant au type de documentation à conserver au dossier à l'appui d'une décision de dotation. Les ministères et organismes devront toujours conserver de l'information exacte au sujet de leur système de nomination dans son ensemble et à propos des décisions relatives aux nominations individuelles. Cela garantira que les attentes liées aux enquêtes, à la surveillance et aux vérifications faites à l'interne ou par la CFP seront respectées. Cela permettrait également aux ministères et organismes d'expliquer leurs décisions aux candidats et aux candidates et, au besoin, en répondre devant le Tribunal de la dotation de la fonction publique.

Introduction

Contexte

7. L'intérêt des Canadiens et des Canadiennes est servi par un système de dotation qui assure que les personnes nommées sont compétentes pour accomplir les fonctions de leur poste, qu'elles sont représentatives de la société canadienne et que la décision de sélectionner ces personnes a été faite de manière impartiale. Les processus qui sont menés de façon juste, équitable et transparente renforcent le système de dotation.

8. Le dossier de dotation est l'un des éléments centraux du système de dotation qui établit le processus de prise de décisions en ce qui concerne les nominations internes et externes à la fonction publique. Le dossier de dotation doit contenir des documents clés tels qu'ils sont définis dans le Manuel de dotation de la Commission de la fonction publique du Canada. Le Manuel de la dotation se fonde sur la Loi de l'emploi dans la fonction publique (LEFP) et du Règlement connexe et d'autres documents administratifs. La documentation qui se trouve dans les dossiers vise à appuyer la décision de sélection et à aider à surveiller les activités de dotation. Le dossier de dotation contient de la documentation précise, comme l'exige la Commission de la fonction publique (CFP), et indique si le mérite et les valeurs connexes que sont la compétence, l'impartialité, de la représentativité, la justice, l'égalité d'accès et la transparence ont été respectés dans le processus de sélection.

9. Le fait d'avoir cette documentation répond à l'exigence du maintien du mérite et des valeurs connexes. La présence et la pertinence de la documentation au dossier peuvent servir d'indicateurs de la qualité et de l'intégralité du processus de dotation de la fonction publique.

10. Des études antérieures entreprises par la CFP ont permis de signaler des préoccupations quant à la documentation dans les dossiers de dotation. Plus particulièrement, l'Étude thématique sur les valeurs en dotation de 2002, qui portait sur la compétence et la justice, faisait état de l'absence de plusieurs documents importants dans les dossiers de dotation. Il manquait un ou plusieurs documents dans plus de 51 p. 100 de tous les dossiers examinés. L'étude thématique de 2002 a permis de conclure que ces manques jetaient des doutes sur l'application du principe du mérite. Le renforcement de la pertinence de la documentation de dotation aiderait à assurer la responsabilisation et l'établissement de rapports et assurerait la protection du principe du mérite et des valeurs connexes.

11. La nouvelle Loi sur l'emploi dans la fonction publique, dont l'entrée en vigueur est prévue pour décembre 2005, et le cadre de nomination de la CFP qui y est associé, exigeront des ministères et des organismes qu'ils documentent leurs décisions en matière de dotation. La CFP sera moins directive, mais elle continuera à demander aux ministères et aux organismes de s'assurer que les dossiers de dotation contiennent de l'information exacte, qu'ils fournissent une représentation juste et fiable des activités de dotation et qu'ils soient disponibles aux fins d'enquête, de surveillance et de vérification.

Objectif de la vérification

12. La vérification avait pour objectif d'évaluer la qualité et l'intégralité de la documentation dans les dossiers de dotation et la mesure dans laquelle il y a eu des améliorations depuis 2002.

13. Nous avons choisi au hasard un échantillon de 173 dossiers de dotation provenant de 33 ministères et organismes pour les mois de mai, septembre et octobre 2004. L'échantillon comprenait 94 processus de nomination par voie de concours et 79 sans concours, comme l'illustre et le définit l'**Annexe A**.

14. Nous avons communiqué avec le ou la chef de la dotation du ministère ou de l'organisme concerné ou une autre personne désignée en dotation. Nous avons fait part de nos conclusions à ces représentants après que l'examen de leur dossier eut été complété et, lorsque cela s'imposait, nous avons discuté d'un complément d'information ou de documentation.

15. D'autres détails sont présentés dans la section **À propos de la vérification** à la fin du rapport.

Observations

16. La Commission de la fonction publique (CFP) a élaboré des exigences relatives à la documentation dans son manuel de dotation afin d'assurer et de promouvoir le choix de personnes en se fondant sur le mérite. Le processus de sélection peut être réparti en trois étapes, dont chacune a sa documentation propre. Il s'agit des étapes suivantes :

- la préévaluation;
- l'évaluation;
- la postévaluation.

La documentation relative à l'étape de la préévaluation était adéquate dans la plupart des cas

17. Quand le besoin de doter un poste a été établi, un certain nombre de mesures doivent être prises avant de choisir une personne. L'étape de la préévaluation comprend les mesures suivantes :

- rédiger un énoncé de qualités;
- prendre en compte les fonctionnaires ayant un statut de bénéficiaire de priorité;
- au besoin, fournir une justification pour la tenue d'un processus sans concours;
- informer les candidates et les candidats éventuels de la tenue d'un processus de sélection.

La majorité des énoncés de qualités étaient appropriés

18. Avant de doter un poste, le ou la gestionnaire doit déterminer les qualifications requises pour la nomination. Ces qualifications doivent être basées sur le travail et le contexte dans lequel il sera exécuté. Les normes de sélection et d'évaluation de la CFP font état des exigences minimales telles que le niveau minimal des études et du certificat professionnel. L'énoncé de qualités établit la base de l'évaluation, ce qui permet aux membres du jury de sélection de déterminer si les personnes sont qualifiées en regard du mérite.

19. Nous nous attendions à trouver un énoncé de qualités pour chacune des nominations. Nous nous attendions également à ce que l'énoncé de qualités expose clairement les qualifications du poste et corresponde au travail à exécuter ainsi qu'aux normes de sélection et d'évaluation de la CFP.

20. Nous avons trouvé que 164 dossiers ou 95 p. 100 de l'échantillon des 173 dossiers avaient un énoncé de qualités adéquat. Deux dossiers n'étaient pas accompagnés d'un énoncé de qualités et sept énoncés de qualités étaient inadéquats. Ces derniers n'étaient pas adéquats parce qu'ils n'indiquaient pas une exigence acceptable sur le plan des études, de l'expérience, des connaissances, de la langue ou de la sécurité. En outre, quatre dossiers n'étaient pas des outils adéquats pour faire la sélection parce qu'ils ne correspondaient pas à la description de travail ou aux normes de sélection et d'évaluation de la CFP.

21. Un énoncé de qualités inexact pourrait donner lieu à une nomination ne répondant pas aux critères du mérite. À titre d'exemple, dans une promotion sans concours pour un poste d'économiste (classification ES), le facteur études sur l'énoncé de qualités était le suivant : « diplôme d'une université reconnue en agriculture, en sciences ou en économie ». Cependant, les normes de sélection et d'évaluation de la CFP pour les postes de ES exigent un « diplôme d'une université reconnue avec une spécialisation acceptable en économie, sociologie ou statistique ». La personne nommée peut ne pas être qualifiée ou faite pour s'acquitter des responsabilités du poste si elle n'en possède pas les compétences requises.

La plupart des dossiers indiquaient que les personnes ayant le statut de bénéficiaire de priorité ont été prises en compte

22. Les personnes ayant le statut de bénéficiaire de priorité ont le droit d'être considérées durant certains processus de dotation avant que les postes ne soient offerts à d'autres personnes. Le statut de bénéficiaire de priorité est accordé aux personnes pour diverses raisons, p. ex. celles qui sont touchées par un réaménagement des effectifs, qui sont en congé prolongé ou dont les postes ne sont plus disponibles. La CFP conserve un répertoire de ces personnes qui ont le statut de bénéficiaire de priorité et la CFP ainsi que les ministères et les organismes ont la responsabilité de considérer ces personnes dans le cadre du processus de dotation. Une fois que le répertoire a été passé en revue et les personnes bénéficiaires d'une priorité prises en compte, la CFP émet un numéro d'autorisation qui permet au ministère ou à l'organisme de procéder à l'activité de dotation.

23. Notre échantillon comportait 90 nominations où nous nous attendions à trouver un numéro d'autorisation de la CFP. La plupart (97 p. 100) avaient un numéro d'autorisation. Cela indique que les ministères et les organismes, selon la documentation au dossier, prenaient en compte les personnes ayant un statut de bénéficiaire de priorité, comme il se doit, et qu'ils recevaient des numéros d'autorisation.

24. Du point de vue de la justice et de l'égalité d'accès, il est important que les personnes qui sont touchées par une situation qui leur confère un droit de priorité aient l'assurance qu'on les considérera pour une renomination. Sur le plan de la capacité financière et de l'efficience, les bénéficiaires de priorité peuvent être nommés immédiatement et ils sont souvent formés, qualifiés et bien au courant du fonctionnement du gouvernement et de ses services.

La raison d'être des processus sans concours était inadéquate dans 15 p. 100 des dossiers

25. Quand un gestionnaire d'embauche choisit de doter un poste sans concours, il faut qu'une justification ou la raison-d'être du recours à ce processus soit documentée au dossier.

26. Nous avons constaté que 12 des 79 dossiers de processus sans concours ne contenaient pas de justification suffisante pour recourir à ce processus. Six dossiers parmi les 12 ne comptaient aucune justification. Les six autres ne fournissaient pas suffisamment d'information pour justifier le choix du gestionnaire d'avoir recours à l'option sans concours. En particulier, verser une justification au dossier est une bonne pratique à adopter lorsque des promotions sont en jeu. Cependant, des neuf dossiers de promotion que nous avons examinés, quatre n'étaient pas suffisamment justifiés.

27. À notre avis, la valeur de l'égalité d'accès n'a pas été respectée dans 15 p. 100 des processus sans concours. Dans ces cas, il y a peu d'éléments probants dans les dossiers indiquant que la décision des gestionnaires d'utiliser les processus sans concours avait été prise en prenant complètement en compte les besoins organisationnels ou les capacités des fonctionnaires visés et leurs intérêts professionnels.

Les avis de dotation n'offraient pas de mesures d'adaptation pour répondre aux besoins particuliers dans presque 20 p. 100 des dossiers

28. L'avis de dotation ou l'affiche est le mécanisme utilisé pour informer les candidats et candidates éventuels de l'imminence de postes vacants ou de vacances anticipées qui feront l'objet de concours publics et internes. L'avis doit fournir suffisamment d'information pour permettre aux personnes de décider si elles sont admissibles et si le fait de poser leur candidature les intéresse. Dans certaines circonstances, l'avis doit être affiché dans les deux langues officielles.

29. Il est également impératif que les fonctionnaires et les candidats et les candidates de l'extérieur n'aient pas à faire face à des obstacles inutiles en ce qui concerne les possibilités d'emploi à la fonction publique. Tous les avis d'emploi ouverts au grand public doivent comporter un énoncé qui informe les candidates et les candidats qu'ils ont droit à des mesures d'adaptation durant l'étape de l'évaluation. Cela est également vrai pour les avis d'emploi à l'interne.

30. Un manque d'information appropriée sur l'avis de dotation peut avoir une incidence significative sur la possibilité d'attirer des candidates et candidats éventuels et d'assurer l'égalité d'accès aux possibilités d'emploi à la fonction publique.

31. Notre échantillon contenait 88 nominations qui exigeaient un avis de dotation. Nous nous attendions à ce que chacun fournisse aux candidats et aux candidates l'information qui leur serait nécessaire. Tous les dossiers contenaient cet avis. Cependant, deux d'entre eux n'indiquaient pas la durée de l'emploi et deux autres n'indiquaient pas clairement quelle était la zone de sélection.

32. En outre, nous avons remarqué que près de 20 p. 100 des avis n'indiquaient pas que les candidats et les candidates avaient droit à des mesures d'adaptation pour des besoins particuliers. Selon nous, le fait que cette information manquait peut avoir réduit le bassin possible de candidats et de candidates. L'égalité d'accès à l'emploi fait partie intégrante du principe du mérite et les personnes qui demandent des mesures d'adaptation pourraient se sentir désavantagées si on ne les informe pas que ces mesures sont possibles. Les obstacles à l'accès doivent être supprimés pour faire en sorte que quiconque est intéressé à faire carrière à la fonction publique ait une chance égale de présenter sa candidature et d'être évalué équitablement.

33. À notre avis, l'étape de la préévaluation était bien documentée dans la plupart des dossiers. Les gestionnaires doivent rédiger les énoncés de qualités avec soin et porter une attention particulière à la façon dont ils documentent les raisons qu'ils ont d'avoir recours à un processus sans concours. À l'étape de la préévaluation, l'égalité d'accès pourrait être mise à risque lorsqu'on a recours à un processus sans concours et quand l'avis de dotation ne mentionne aucune mesure d'adaptation pour répondre aux besoins particuliers.

La documentation relative à l'évaluation doit être améliorée dans certains domaines

34. L'étape de l'évaluation du processus de dotation implique que l'on rassemble suffisamment d'information pour évaluer les compétences de la personne appelée à exercer les fonctions du poste. Cela doit se faire de manière juste, équitable et transparente. L'étape de l'évaluation comprend ce qui suit :

- la présélection des demandes des candidats et des candidates;
- l'évaluation des candidats et des candidates en regard des compétences requises;
- l'impartialité des membres du jury;
- la confirmation des conditions d'emploi et des exigences linguistiques.

Le processus de présélection était bien documenté

35. La présélection signifie l'examen des demandes des candidates et des candidats afin de déterminer lesquels possèdent les qualifications requises. Cela se fait en comparant les qualifications de l'énoncé de qualités avec l'information fournie dans la demande du candidat ou de la candidate. Lorsqu'un candidat ou d'une candidate ne fait pas suffisamment état dans sa demande d'une qualité ou d'une combinaison de qualités, il se peut que sa candidature ne soit pas retenue. Une présélection déficiente peut avoir une incidence sur l'efficience, sur l'efficacité et sur le résultat ultime d'un processus de sélection.

36. Dans notre échantillon de 113 nominations qui exigeaient une demande, il y en avait une au dossier de 106 d'entre elles ou 94 p. 100. Globalement, la documentation appuyait le processus de présélection, même si dans le cas de trois nominations, il n'était pas clair si les demandes avaient été reçues en temps opportun.

37. Dans six cas, la documentation de présélection par le jury n'était pas au dossier. Quatre d'entre eux portaient sur des exigences du poste très particulières au sujet desquelles les ministères ou les organismes avaient l'autorisation de conserver un répertoire de candidats et de candidates de l'extérieur de la fonction publique et de nommer des candidats et des candidates provenant de ce répertoire. Pour ces quatre derniers cas, il était difficile de déterminer la façon dont les personnes nommées avaient été extraites du répertoire de même que la façon dont la présélection avait été faite.

L'information relative à l'évaluation des processus par voie de concours était au dossier

38. Les évaluations doivent être menées de manière juste, équitable et transparente afin d'assurer une fonction publique impartiale et compétente. La documentation au dossier de dotation doit démontrer clairement les résultats du processus d'évaluation et que les personnes choisies sont qualifiées pour l'emploi.

39. L'information sur l'évaluation peut comprendre des entrevues, des échantillons de travaux antérieurs, des exercices de simulation ou de jugement situationnel, des tests écrits, des centres d'évaluation et un examen des réalisations passées et de l'expérience.

40. Nous nous attendions à ce que les dossiers de dotation contiennent suffisamment d'information appropriée à l'évaluation pour étayer la décision de nomination.

41. Nous avons examiné les évaluations concernant 94 concours publics et internes. Dans plus de 90 p. 100 des cas, nous avons constaté que les processus étaient documentés de manière adéquate pour appuyer les décisions de nomination.

42. Pour ce qui est des évaluations restantes, nous avons trouvé que la documentation était incomplète, manquante ou erronée. Dans deux dossiers de concours internes, comme l'illustre la **pièce 1**, nous avons trouvé qu'une évaluation inadéquate pouvait compromettre le principe du mérite.

Pièce 1 : Une évaluation inadéquate peut compromettre le principe du mérite

Dans les deux concours internes, la documentation au dossier montre que les gestionnaires d'embauche avaient déterminé au préalable une note de passage pour chacun des facteurs relatifs aux capacités figurant dans l'énoncé de qualités. Chaque candidat ou candidate devait obtenir la note de passage relativement à ce facteur afin de se qualifier pour la nomination.

Dans les deux dossiers, nous avons constaté que deux candidats avaient échoué en ce qui a trait aux facteurs relatifs aux capacités. Cependant, ils avaient été classés comme étant entièrement qualifiés par le jury de sélection et il: avaient été placés sur la liste d'admissibilité en vue d'une nomination future. Les deux furent d'ailleurs nommés par la suite.

À notre avis, le fait que des ministères aient nommé des personnes qui n'avaient pas fait la preuve qu'elles possédaient les qualités pour le poste a eu une incidence sur la valeur de dotation qu'est la compétence.

Les deux cas ont été transmis à la Direction générale des enquêtes de la CFP.

43. **Une fois que les décisions d'évaluation sont prises, les résultats sont censés être communiqués aux candidats et candidates. Dans la plupart des dossiers que nous avons examinés, nous avons noté que les candidats et candidates ont été informés du rang qu'ils occupaient à la suite d'un processus par voie de concours.**

44. **Cependant, l'offre de rétroaction aux candidates et candidats qui ont été disqualifiés à divers points du processus d'évaluation doit être améliorée. Nous avons remarqué que l'offre de rétroaction manquait dans 19 p. 100 des dossiers. C'est là une étape importante du processus qui fournit aux candidats et aux candidates l'occasion d'obtenir des réactions sur leur rendement et de régler toute question qui pourrait subsister à propos du processus par voie de concours. Cette façon de procéder pourrait diminuer les préoccupations et éviter de recourir à un processus de recours officiel. La rétroaction qui suit l'évaluation favorise également un dialogue constructif sur la façon dont les candidats ou les candidates s'engagent dans un processus par voie de concours ainsi que sur les points qu'ils ou elles devraient améliorer afin de parvenir à un certain niveau ou de décrocher un poste donné.**

L'information sur l'évaluation des processus sans concours était inadéquate dans 38 p. 100 des dossiers

45. En ce qui concerne les processus sans concours, les gestionnaires doivent faire une évaluation du candidat ou de la candidate. Cette évaluation est généralement basée sur leurs qualifications et leur rendement en regard de l'énoncé de qualités ou des normes de compétence. Les gestionnaires ont l'option d'utiliser des méthodes d'évaluation semblables à celles dont on se sert pour les processus par voie de concours; les résultats font dès lors partie de l'évaluation globale. Ces évaluations doivent être documentées suffisamment au dossier.

46. Des 77 nominations sans concours que nous avons examinées, les évaluations adéquates des personnes nommées étaient présentes au dossier dans 48 des cas ou 62 p. 100. Toutefois, 29 de ces nominations ou 38 p. 100 n'étaient pas documentées adéquatement, comme l'illustre la **pièce 2**.

Pièce 2 : Caractère adéquat des évaluations des processus sans concours par type de nomination

	Autres*		Présentation de personnes nommément désignées		Fondées sur les qualités du ou de la titulaire		Promotion		Reclassification		Total* des nominations sans concours	
Évaluations adéquates	12	75 %	7	70 %	3	50 %	4	44 %	22	61 %	**48**	**62 %**
Évaluations non adéquates	4	25 %	3	30 %	3	50 %	5	56 %	14	39 %	**29**	**38 %**
Total	16*	100 %	10	100 %	6	100 %	9	100 %	36	100 %	**77***	**100 %**

* Deux nominations sans concours n'exigeaient pas d'évaluation parce que les processus avaient trait à la renomination de personnes considérées antérieurement comme étant qualifiées. Voir l'Annexe A

Source : Direction générale de l'évaluation de la CFP, Base de données de l'examen des dossiers de dotation

47. Il n'y avait pas d'évaluation adéquate dans cinq ou 56 p. 100 des promotions sans concours. Dans ces cas, il n'y avait pas suffisamment d'information sur la façon dont les candidates et les candidats avaient été évalués en regard de chacun des facteurs de l'énoncé de qualités.

48. Plus encore, il n'y avait pas d'évaluation dans la moitié des nominations fondées sur les qualités du ou de la titulaire. Sans une évaluation adéquate, il nous a été impossible de déterminer si la ou le titulaire avait été promu en raison de ses qualités.

49. Nous nous sommes également interrogés à propos de la qualité des évaluations des personnes nommément désignées. Ces nominations concernent des personnes de l'extérieur de la fonction publique lorsque le ou la gestionnaire d'embauche connaît déjà la personne nommée. Dans chacun des trois dossiers que nous avons jugés inadéquats, la documentation au dossier ne démontrait pas que la personne avait été évaluée complètement en regard de l'énoncé de qualités. Dans un cas, un courriel de deux lignes tenait lieu d'évaluation. À notre avis, sans l'évaluation adéquate au dossier, le ou la gestionnaire s'expose à des allégations non seulement de dotation biaisée ou injuste, mais aussi de favoritisme personnel.

50. Pour ce qui est des processus de reclassification, nous avons constaté que bon nombre d'évaluations n'étaient pas au dossier ou encore se limitaient à une ligne. Le Manuel de dotation de la CFP indique bien que la candidate ou le candidat doit être évalué avant d'être nommé sans concours. À notre avis, le simple énoncé « satisfait » en regard de l'énoncé de qualités ou de la norme de compétence n'étaye pas suffisamment une telle décision de nomination. De tous les 36 dossiers de reclassification, 14 d'entre eux ou 39 p. 100 ne répondaient pas à notre attente, à savoir qu'ils n'indiquaient pas de quelle manière la personne nommée répondait aux qualifications du poste reclassifié.

51. Les processus sans concours sont un moyen valable et efficace de doter un poste. Cependant, les évaluations doivent être complètes et exactes afin de démontrer clairement que la personne la mieux qualifiée est embauchée. Il est essentiel que les compétences de la personne nommée soient adéquatement documentées pour démontrer que le principe du mérite a été respecté.

Les deux tiers des dossiers de processus sans concours ne contenaient pas de déclaration témoignant de l'impartialité

52. Les membres du jury de sélection doivent attester de leur impartialité et de leur capacité à participer objectivement à un processus de sélection. Le Manuel de dotation de la CFP exige que toute personne participant à un jury de présélection ou de sélection atteste son impartialité en remplissant le formulaire intitulé Déclaration signée par les personnes présentes aux séances des jurys. Ce faisant, les membres du jury témoignent qu'ils :

- possèdent les compétences nécessaires pour assurer une évaluation juste des qualifications du candidat ou de la candidate;
- sont suffisamment compétents pour assurer une communication efficace dans la langue officielle choisie par le candidat ou la candidate;
- ne sont pas en situation de conflit d'intérêts;
- sont en mesure de s'acquitter de leurs responsabilités de manière juste et équitable.

53. La déclaration d'impartialité s'applique à toute évaluation. Cette exigence fournit l'occasion aux membres du jury ou au ou à la gestionnaire de réfléchir à l'impartialité de la nomination qu'ils s'apprêtent à faire. La déclaration d'impartialité signée doit se trouver au dossier et c'est là un indicateur que la nomination a été faite objectivement et qu'elle est exempte de favoritisme personnel.

Favoritisme personnel en dotation

Pour ce qui est du processus de dotation et de recrutement à la fonction publique fédérale, le favoritisme personnel vise une mesure ou une attitude inappropriée de la part d'un ou d'une fonctionnaire qui, en utilisant ses connaissances, ses pouvoirs ou son influence, accorde un avantage indu ou un traitement préférentiel à : 1) une employée ou un employé actuel ou à 2) une candidate ou un candidat, en vue d'un emploi à la fonction publique, afin d'en tirer un gain personnel contraire au bien de l'organisation.

54. Notre échantillon comprenait 171 types de nomination exigeant une évaluation et, par conséquent, une déclaration d'impartialité signée. Nous avons constaté que, dans le cas de 58 nominations, la déclaration d'impartialité signée requise n'était pas au dossier.

55. De ces 58 cas, 49 ou 84 p. 100 provenaient des processus sans concours. Ce qui veut dire que 49 nominations ou 64 p. 100 des 77 processus sans concours n'avaient pas de déclaration d'impartialité au dossier. Les cas de non-conformité les plus notables étaient les nominations fondées sur les qualités du ou de la titulaire et les présentations de personnes nommément désignées, comme l'illustre la **pièce 3**.

Pièce 3: Déclaration d'impartialité en ce qui concerne les processus sans concours

	Autres*		Présentation de personnes nommément désignées		Nomination fondée sur les qualités du ou de la titulaire		Promotion		Reclassification		Total* des processus sans concours	
Au dossier	7	44 %	2	20 %	1	17 %	4	44 %	14	39 %	**28**	**36 %**
Pas au dossier	9	56 %	8	80 %	5	83 %	5	56 %	22	61 %	**49**	**64 %**
Total	16*	100 %	10	100 %	6	100 %	9	100 %	36	100 %	**77***	**100 %**

* Deux nominations n'avaient pas besoin de déclaration d'impartialité, l'évaluation ayant déjà été faite parce que les processus visaient la renomination de personnes déjà considérées comme qualifiées. Voir l'Annexe A.

Source : Direction générale de la vérification de la CFP, Base de données d'examen des dossiers de dotation

56. Quand la déclaration d'impartialité n'est pas au dossier, les gestionnaires s'exposent à des allégations de décisions de sélection injustes et biaisées. Des processus sans concours ont été signalés comme étant des domaines à risque élevé dans des vérifications de la CFP, comme ce fut le cas de la vérification de 2004 de la Commission d'examen des plaintes concernant la police militaire et la vérification de 2005 de la Commission des plaintes du public contre la GRC. À notre avis, l'attestation d'impartialité des membres du jury de sélection est essentielle pour étayer une décision de sélection objective.

L'autorisation de sécurité de la personne nommée n'était pas au dossier dans 17 p. 100 des cas

57. Les conditions d'emploi sont des qualifications qui ne sont pas évaluées mais qui doivent être satisfaites ou être démontrées par la personne avant sa nomination. Un niveau de sécurité est associé à tous les postes et certains ont des conditions additionnelles, des exigences médicales, par exemple. Également à tout poste est associé un profil linguistique et les personnes nommées doivent satisfaire à cette exigence linguistique au moment de leur nomination ou démontrer qu'elles ont la capacité d'y parvenir.

58. Les personnes nommées doivent satisfaire aux conditions d'emploi et aux exigences linguistiques associées au poste. Les personnes qui ne satisfont pas à ces conditions ou aux exigences linguistiques ne peuvent être nommées, peu importe par ailleurs leur degré de qualification.

59. Nous nous attendions à trouver des pièces au dossier nous permettant de confirmer que la personne nommée satisfaisait à toutes les conditions d'emploi et aux exigences linguistiques associées au poste.

60. Nous avons trouvé 29 dossiers sur un total de 173 (17 p. 100) qui ne démontraient pas que la personne nommée satisfaisait aux conditions de sécurité de l'emploi. De cet échantillon, nous avons trouvé six dossiers qui ne démontraient pas que la personne nommée satisfaisait aux conditions linguistiques du poste.

61. À notre avis, la documentation au dossier doit être améliorée pour ce qui est de l'étape de l'évaluation et plus particulièrement en ce qui regarde les processus sans concours. Chaque évaluation doit être documentée suffisamment afin de s'assurer que le mérite et les valeurs connexes sont respectés.

L'étape de la postévaluation était bien documentée

62. Quand l'évaluation est complète et que la personne qualifiée a été choisie, il y a un certain nombre d'étapes à franchir pour confirmer la nomination. La documentation de l'étape de la postévaluation comprend ce qui suit :

- l'établissement d'une liste d'admissibilité, au besoin;
- la rédaction d'une lettre d'offre ou d'un document de nomination;
- l'affiche d'un avis de droit d'appel, au besoin.

Les listes d'admissibilité étaient bien administrées dans 90 p. 100 des cas

63. La liste d'admissibilité est un document où sont inscrits par ordre de mérite les noms des candidates et des candidats qualifiés à la suite d'un processus par voie de concours. Elle sert de fondement à la nomination.

64. Des 94 nominations qui exigeaient l'établissement d'une liste d'admissibilité, nous en avons trouvé 10 qui étaient inadéquates. En voici les raisons : la liste n'était pas au dossier; des candidats et des candidates étaient sur la liste, mais ne se sont pas qualifiés; des postulantes et postulants non canadiens y ont été inscrits devant des Canadiennes et des Canadiens.

65. Dans les concours publics, l'ordre du mérite en ce qui a trait aux candidates et aux candidats qualifiés sur une liste d'admissibilité est le suivant : anciens combattants et anciennes combattantes; anciens combattants et anciennes combattantes qui ne reçoivent pas une pension ou survivants ou survivantes d'anciens combattants ou d'anciennes combattantes; citoyennes et citoyens canadiens suivis des citoyennes et citoyens non canadiens. Nous avons trouvé un cas où un citoyen non canadien a été inscrit sur la liste d'admissibilité devant des citoyens canadiens. Tous les candidats et les candidates sur cette liste d'admissibilité se sont vu offrir des postes par la suite, de telle sorte que l'erreur de placement n'a eu aucune incidence. Par contre, si le ministère avait fait des offres à des non-Canadiens ou non-Canadiennes alors que des Canadiens et des Canadiennes étaient toujours sur la liste, les résultats de ces démarches auraient contrevenu à la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* actuelle et auraient pu être signalés à la Direction générale des enquêtes de la CFP où l'on aurait pu révoquer la nomination.

Dans certaines lettres d'offre, il manquait des références à l'éthique professionnelle

66. La lettre d'offre est le document officiel de nomination. Elle contient des exigences normalisées et des exigences particulières qui s'appliquent à la nomination même. Les trois plus importantes références en ce qui a trait à l'éthique professionnelle sont : le *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique*; la soumission d'un rapport confidentiel sur toutes les activités externes, les actifs ainsi que le passif réel et le passif éventuel qui pourraient donner lieu à un conflit d'intérêts en ce qui a trait aux fonctions officielles de la personne nommée; et, pour les personnes nouvellement nommées à la fonction publique, l'exigence de prêter serment ou de faire une affirmation solennelle. Nous nous attendions à trouver pour chaque nomination une lettre d'offre signée faisant état des conditions et des exigences qui s'appliquent à cette nomination.

67. L'échantillon complet des 173 nominations exigeait la présence d'une lettre d'offre au dossier et elles s'y trouvaient, mais 16 d'entre elles n'étaient pas signées comme il se doit. Bien que nous ayons constaté que la majorité des lettres d'offre étaient complètes et adéquates, les trois éléments manquants le plus souvent étaient le *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique*, le rapport confidentiel et le serment ou l'affirmation solennelle.

68. Nous avons trouvé 10 lettres d'offre sans référence au *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique*. À notre avis, cela pourrait avoir une incidence négative sur la personne nommée qui doit prendre connaissance du code et de s'en inspirer. Le code joue un rôle important au gouvernement fédéral. Il est essentiel que tous les fonctionnaires, nouveaux comme actuels, y aient eu accès et l'aient lu pour assurer le respect des valeurs de la fonction publique.

69. Il manquait dans 24 p. 100 des lettres d'offre la référence au rapport confidentiel et à l'exigence connexe de le remplir dans les 60 jours de la nomination. À notre avis, cette omission dans une lettre d'offre n'engage pas la personne nommée à faire connaître les situations qui pourraient la mettre en conflit d'intérêts.

70. Enfin, la référence au serment ou à l'affirmation solennelle manquait dans 40 des 62 dossiers ou 65 p. 100 des nouvelles nominations à la fonction publique.

71. Les lettres d'offre devraient faire référence au *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique*, au rapport confidentiel et au serment ou à l'affirmation solennelle. Ce sont d'importants éléments de l'éthique professionnelle que l'on exige de tous les fonctionnaires.

La plus grande partie des avis d'appel étaient au dossier et comprenaient une période de préavis appropriée

72. Le processus d'appel est un moyen de s'assurer que les décisions de dotation dans la fonction publique sont prises de façon juste, équitable et transparente, exemptes de favoritisme personnel et contribue à la sélection de personnes compétentes d'une manière qui est conforme aux diverses prescriptions législatives. Le processus d'appel fournit aux candidats et aux candidates l'occasion de se faire entendre, et aux gestionnaires ou aux membres du jury de sélection l'occasion d'expliquer leurs décisions, et les moyens de mettre en œuvre les correctifs s'il y a lieu. Nous nous attendions à trouver au dossier un avis de droit d'appel comportant une période de préavis valide pour les nominations faites à l'intérieur de la fonction publique.

73. Nous avons constaté que, pour la plupart des nominations, une période de préavis appropriée avait été donnée. Des 102 nominations exigeant un tel préavis, 3 p. 100 n'étaient pas adéquates. Dans un cas, la période de préavis appropriée n'avait pas été donnée et dans deux autres, il n'y avait aucun avis au dossier. L'avis de droit d'appel est essentiel au bon fonctionnement du processus de nomination. Selon la documentation au dossier, les ministères et organismes fournissaient un préavis adéquat dans les délais prévus.

74. Nous avons constaté que l'étape de la postévaluation était bien documentée malgré le fait que nous ayons trouvé quelques lettres d'offre dans lesquelles il manquait les références à l'éthique professionnelle.

Améliorations notées depuis l'étude thématique sur les valeurs en dotation de 2002

75. L'objectif de notre vérification visait en partie à évaluer les améliorations depuis l'étude thématique de 2002 sur les valeurs en dotation : compétence et justice. L'étude thématique a permis d'examiner le contenu des dossiers de dotation en regard des deux valeurs de dotation que sont la compétence et la justice. Les résultats étaient basés sur une revue des dossiers de dotation, une enquête faite auprès des membres du personnel et des entrevues avec les représentantes et représentants syndicaux, les gestionnaires et les spécialistes en ressources humaines.

76. La méthodologie de la présente vérification était basée uniquement sur un examen du dossier de la dotation, y compris un suivi avec les représentants et représentantes des ministères et des organismes, et elle n'a consisté qu'à évaluer la qualité et la pertinence de la documentation requise.

77. L'étude thématique de 2002 a permis de repérer les documents requis qui manquaient dans les dossiers de la dotation, tels que l'énoncé de qualités, la demande du candidat ou de la candidate, l'évaluation et la déclaration signée par les personnes présentes aux séances des jurys. Nous avons comparé nos conclusions avec celles de l'étude de 2002 comme l'illustre la **pièce 4**.

Pièce 4 : Comparaison entre les résultats de l'étude thématique de 2002 et la présente vérification

	Documentation au dossier concernant l'étude thématique de 2002	Documentation au dossier au moment de notre vérification	
			Amélioration
Énoncé de qualités	92 %	99 %	+ 7 %
Demande du candidat/de la candidate	75 %	94 %	+ 19 %
Évaluation	78 %	97 %	+ 19 %
Déclaration d'impartialité signée	80 %	66 %	- 14 %
Avis de droit d'appel	93 %	98 %	+ 5 %

78. Nous avons noté des améliorations importantes dans la documentation des dossiers de dotation depuis l'Étude thématique de 2002. Les représentants et les représentantes des ressources humaines ont fait en sorte que la demande du candidat ou de la candidate et l'évaluation se trouvent bien au dossier. Nous avons constaté cependant que les représentants et les représentantes des ressources humaines et les gestionnaires avaient accordé moins d'attention à la présence de la déclaration d'impartialité signée, en particulier dans le cas des processus sans concours.

79. À notre avis, l'amélioration qui a été constatée en ce qui concerne les documents qui doivent se retrouver au dossier indique que les représentantes et les représentants des ressources humaines et les gestionnaires ont accordé plus d'attention à l'importance de conserver la documentation lorsqu'il s'agit d'appuyer une décision en matière de dotation.

Pratiques de dotation dignes de mention

80. Un certain nombre de ministères et d'organismes ont adopté des techniques administratives qui améliorent l'exactitude et la qualité de la documentation requise ainsi que celle des processus de dotation.

81. À titre d'exemple, un certain nombre de ministères et d'organismes avaient en dossier des listes de vérification bien élaborées et ils s'en servaient. Une liste de vérification sert de référence aux représentants et aux représentantes en ressources humaines, aux gestionnaires et aux vérificateurs et aux vérificatrices pour déterminer clairement quels documents sont requis pour chaque type de nomination.

82. Un ministère avait en dossier un résumé des activités entreprises durant le processus par voie de concours jusqu'à la publication du rapport final du jury de sélection. Ce document a fourni le contexte du processus aussi bien que les détails qu'il serait important de connaître pour l'activité de surveillance. Bien que la création d'un tel document puisse prendre du temps, il ajoute de la valeur au dossier de la dotation.

83. Un autre ministère avait fait preuve d'initiative en se servant de la technologie pour garder ses membres de son personnel au courant des résultats des concours aussi bien que de l'étape où en était rendu le processus. Cette technologie assure un accès ouvert et transparent aux activités de dotation aussi bien qu'au processus de prise de décisions.

84. Un ministère a répondu rapidement aux préoccupations des candidats et des candidates qui n'ont pas été reçus. Les lettres envoyées par le ministère indiquaient à quel moment le gestionnaire serait libre de discuter avec eux. Cette pratique incite les candidats et les candidates à demander des explications, pratique qui peut devenir une expérience d'apprentissage positive.

Vers la nouvelle *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*

85. L'entrée en vigueur de la nouvelle *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* et du cadre de nomination de la CFP connexe est prévue pour décembre 2005. Ces nouveaux documents sont moins prescriptifs que la loi et le cadre actuels en ce qui concerne la procédure et les exigences en matière de documentation.

86. En exerçant les pouvoirs de dotation qui leur sont délégués par la CFP, les administrateurs généraux et les administratrices générales doivent se conformer à la nouvelle *Loi* et aux lignes directrices établies par la CFP. Ils doivent posséder de la documentation suffisante et appropriée sur leur système de dotation dans son ensemble et sur les nominations individuelles pour pouvoir démontrer que les exigences statutaires sont satisfaites et que les valeurs de dotation sous-jacentes sont respectées. À titre d'exemple, les ministères doivent obtenir un numéro d'autorisation en matière de priorités pour indiquer que les personnes qui ont un statut de bénéficiaire de priorité ont été dûment évaluées avant les autres.

87. En vertu de la nouvelle *Loi*, les ministères et organismes devront établir les qualifications essentielles pour doter un poste. L'on s'attendrait à ce que ces qualifications se trouvent au dossier. En outre, les ministères et les organismes peuvent proposer des qualifications additionnelles qui constituent un atout pour leurs besoins actuels et futurs. Il est prévu que, dans la plupart des cas, les ministères et les organismes se serviront de la planification des ressources humaines fondée sur la planification des activités pour les aider à déterminer leurs besoins actuels et futurs en matières de ressources humaines. Dans de tels cas, on s'attendrait à ce que ces qualifications additionnelles soient également au dossier de dotation, accompagnées d'un renvoi au plan des ressources humaines établissant ces besoins.

88. Les ministères et les organismes détermineront quelles sont leurs propres exigences pour répondre à leurs besoins particuliers. Les administrateurs généraux et les administratrices générales peuvent demander des documents additionnels pour leurs propres fins de surveillance afin de garantir pour eux-mêmes et pour les autres qu'ils s'acquittent bien des responsabilités qui leur sont déléguées en matière de dotation. Les gestionnaires, quant à eux, voudront avoir de la documentation qui leur servira à expliquer aux membres du personnel, aux postulants et aux postulantes, aux vérificateurs et aux vérificatrices et aux enquêteurs et aux enquêteuses de la CFP ainsi qu'au Tribunal de la dotation de la fonction publique que leurs décisions en matière de nomination sont conformes aux exigences statutaires et à celles de la CFP.

89. La CFP a déterminé qu'au moins les documents ci-après devraient être conservés par les ministères et les organismes :

- instruments de subdélégation;
- justification de chaque processus non annoncé;
- raisons des décisions en matière de nomination et offres de nomination;
- notification des personnes retenues ou proposées en vue d'une nomination ou nommées;
- raisons d'une révocation, de sa date d'entrée en vigueur et de toute autre information pertinente.

90. Les ministères et organismes doivent conserver ces documents qui fournissent la preuve qu'ils ont respecté les valeurs de dotation. Ils doivent les conserver pendant cinq ans ou jusqu'à ce qu'une vérification ait été faite par la CFP, la période la plus courte étant retenue. Cela leur permettra de garantir que l'intégrité du système de dotation est maintenue.

Conclusion

91. La vérification a révélé que la documentation requise se trouve généralement au dossier. Il s'agit d'une amélioration par rapport à 2002. Nous avons noté certaines faiblesses en ce qui touche la qualité ou la pertinence de la documentation particulièrement à l'étape d'évaluation des processus sans concours.

92. Il est essentiel que la justification du recours à un processus sans concours soit présente afin de pouvoir s'assurer que les gestionnaires ont étudié le dossier de tous les candidats et candidates éventuels dans une zone de sélection donnée de sorte que personne n'ait été frustré de son droit de profiter de cette occasion d'emploi. De même, une évaluation adéquate des candidats et des candidates est essentielle afin de s'assurer qu'ils et elles satisfont aux exigences établies dans l'énoncé de qualités ou selon les normes de compétence. Sans une évaluation adéquate au dossier, les membres du jury de sélection ou le ou la gestionnaire n'ont pas démontré que la candidate ou le candidat choisi est qualifié ou compétent pour répondre aux exigences du poste. Enfin, l'absence de la déclaration d'impartialité dans environ la moitié des processus sans concours représente une lacune sur le plan de la pertinence globale de ces nominations. Grâce à cet énoncé, les gestionnaires et les membres du jury peuvent démontrer clairement leur impartialité au regard de la prise de décisions de dotation.

93. La nouvelle *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* est moins prescriptive dans ses exigences visant à corroborer les processus et décisions de dotation. Les gestionnaires devront néanmoins expliquer leurs décisions en matière de dotation. Les ministères et les organismes devront aussi décider de quels documents ils auront besoin pour assumer leurs propres responsabilités de surveillance à l'interne.

À propos de la vérification

Objectif

La vérification avait pour objectif d'évaluer la qualité et l'intégralité de la documentation dans les dossiers de dotation et la mesure dans laquelle il y a eu des améliorations depuis 2002.

Portée et approche

Nous avons choisi au hasard 173 dossiers de dotation des mois de mai, septembre et octobre 2004. L'échantillon comprenait 94 nominations par voie de concours et 79 sans concours comme l'illustre et le définit l'**Annexe A**.

Les dossiers choisis provenaient de 33 ministères et organismes. Ils portaient sur des processus avec ou sans concours, tant internes qu'externes, concernant des postes d'une durée déterminée (postes à terme) ou d'une durée indéterminée (postes permanents). Nous avons exclu de l'échantillon les nominations qui font présentement l'objet d'une vérification de la CFP, soit les nominations à des emplois temporaires, à des emplois étudiants et les nominations intérimaires à des postes du groupe de la direction.

Nous avons communiqué avec le ou la chef de la dotation du ministère ou de l'organisme visé ou une personne désignée. Nous avons discuté avec les personnes-ressources du ministère ou de l'organisme une fois l'étude de leurs dossiers terminée et nous leur avons permis d'apporter l'information ou la documentation manquante.

Critères

Les critères de l'évaluation proviennent du chapitre 8 du Manuel de la dotation de la CFP. Nous nous attendions à ce que les dossiers de dotation contiennent la documentation requise. Plus précisément, nous nous attendions à trouver :

- un énoncé de qualités pour chaque nomination afin d'expliquer clairement les qualités requises pour le poste et d'assurer la cohérence entre le travail à exécuter et les normes de sélection et d'évaluation de la CFP;
- un numéro d'autorisation en matière de priorité de la CFP, le cas échéant;
- concernant les processus de sélection sans concours, une justification du recours à ce processus de sélection;
- un avis de dotation pour fournir aux candidats et candidates l'information dont ils ou elles ont besoin;

- tel qu'il est requis, la demande d'emploi du candidat ou de la candidate et en outre, pour ce qui concerne les processus par voie de concours, l'information appuyant les décisions au niveau de la présélection;
- concernant les processus avec et sans concours, de l'information suffisante et appropriée à l'évaluation pour étayer la décision de nomination;
- une déclaration d'impartialité signée (nommément la Déclaration signée par les personnes présentes aux séances des jurys) pour chaque type de nomination qui exige une évaluation;
- une confirmation indiquant que la personne nommée satisfait aux conditions d'emploi ainsi qu'aux exigences linguistiques associées au poste;
- pour ce qui concerne les processus par voie de concours, une liste d'admissibilité;
- une lettre d'offre pour chaque nomination, lettre faisant état des conditions qui s'appliquent à la nomination;
- un avis de droit d'appel valide accompagné d'avis approprié des nominations faites à l'intérieur de la fonction publique.

L'équipe d'évaluation

Vice-présidentes intérimaires, Direction générale de la vérification :
Daphne Dolan, Kathryn Elliott

Directeur général, Direction des opérations de vérification :
Michael Corber

Gestionnaire de la vérification :
Denise Coudry-Batalla

Vérificatrices :
Lauren Jeffs, Kris Trottier

Annexe A – Définition et distribution de l'échantillon

Définition et distribution de l'échantillon aléatoire par type de nomination

Types de nomination		Total de l'échantillon
Nomination par voie de concours : nomination faite au moyen d'un processus avec concours		**94 (54,3 %)**
Concours interne	Concours auquel seules sont admissibles les personnes employées au sein de la fonction publique	42
Concours public	Concours dans le cadre duquel les personnes qui ne sont pas employées à la fonction publique sont admissibles à une nomination. Les personnes travaillant déjà à la fonction publique peuvent également présenter une demande.	52
Nomination sans concours : nomination, fondée sur le mérite individuel ou relatif, faite sans la tenue d'un concours		**79 (45,7 %)**
Promotion sans concours	Promotion d'un candidat ou d'une candidate sans la tenue d'un concours.	9
Reclassification	Nomination d'un fonctionnaire à son poste après une reclassification.	36
Fondée sur les qualités du ou de la titulaire	Promotion d'un fonctionnaire à l'intérieur d'un groupe professionnel dans lequel les postes sont classifiés selon les qualités du ou de la titulaire.	6
Autres types de nomination	Comprend la nomination de personnes possédant le statut de bénéficiaire de priorité (7) et nominations faites en vertu de programmes établis (9).	16
Candidats et candidates nommément désignés	Nomination d'une personne provenant de l'extérieur de la fonction publique, faite sans concours et dans certaines circonstances.	10
Renomination	Comprend deux types de nomination : renomination pour une période déterminée (prolongation) (1) et renomination faite dans le cadre du Programme des stagiaires en gestion (1) (évalués antérieurement au moment de la nomination initiale).	2
Total de l'échantillon		**173 (100 %)**

Source : Direction générale de la vérification de la CFP, Base de données de l'examen des dossiers de dotation

Glossaire

Valeurs de dotation

Valeurs liées aux résultats

Compétence : Qualités qui garantissent que les fonctionnaires sont qualifiés pour exercer leurs fonctions à la fonction publique.

Impartialité : Les fonctionnaires sont nommés et promus objectivement, sans favoritisme politique ou bureaucratique.

Représentativité : La composition de la fonction publique correspond à celle du marché du travail.

Valeurs liées aux processus

Justice : Des pratiques justes favorisent la prise de décisions objectives, sans favoritisme politique ou bureaucratique, et témoignent d'un traitement juste des fonctionnaires et des candidats et candidates.

Égalité d'accès : Des pratiques équitables favorisent l'égalité d'accès aux possibilités d'emploi à l'interne et à l'externe; elles sont sans obstacles systémiques et englobent tous les groupes.

Transparence : Des pratiques transparentes favorisent la franchise dans les communications avec les fonctionnaires et les candidats et les candidates concernant les méthodes et les décisions de ressourcement.

Mérite individuel

Dans un processus lié au mérite individuel, la personne est évaluée en fonction de normes de compétence plutôt que d'un examen comparatif des candidats.

Mérite relatif

Dans un processus lié au mérite relatif, la personne est évaluée par rapport à d'autres, jugée compétente pour un poste, et classée selon son mérite.